

NOTE

Vedr.: **Sammenfattende rapport fra plenarmødet**
– Den 3.-4. april 2003 i Bruxelles

I. ÅBNING AF MØDET

Næstformand Giuliano Amato åbnede mødet og oplyste, at plenarmødet midt i maj, hvor man skal drøfte udkast til tekster om Unionens optræden udadtil og om institutionerne, mindst varer to hele dage (den 15. maj fra kl. 10.00 og den 16. maj hele dagen), og at mødet eventuelt fortsætter lørdag den 17. maj om formiddagen, hvis det bliver nødvendigt.

1. Debat om udkastet til artikler om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed
(CONV 614/03, CONV 644/03)

Næstformand Giuliano Amato indledte debatten med at understrege, at præsidiets ved affattelsen af disse tekstudkast har bestræbt sig på så nøjagtigt som muligt at omskrive konklusionerne fra Arbejdsgruppe X (formand: Bruton) til forfatningstraktatartikler. Det er lykkedes denne arbejdsgruppe at nå frem til et vanskeligt og afbalanceret kompromis, som præsidiets har ønsket at holde fast ved. Disse artikler betyder således, at de almenretlige instrumenter og procedurer i vidt omfang finder anvendelse, men samtidig anerkendes også nogle specielle forhold på dette område, idet medlemsstaterne f.eks. får initiativret, og de nationale parlamenter tildeles en særlig rolle. Næstformanden anførte, at man på et senere tidspunkt kan se nærmere på, om f.eks. bestemmelserne om Det Europæiske Råd eller om kontrollen med subsidiaritetsprincippet bør forblive i denne del, eller om de eventuelt kan flyttes til en anden afdeling af forfatningen. Med henvisning til visse ændringsforslag,

som går ind for, at der stadig skal kræves enstemmighed på hele det nuværende søjle 3-område, udtalte han, at denne regel er alt for stiv i en udvidet Union, og understregede, at arbejdsgruppen har gjort en stor indsats for navnlig på det strafferetlige område at præcisere og begrænse Unionens beføjelser, der for øjeblikket er defineret ret vagt, og at gruppen i den sammenhæng har indført reglen om kvalificeret flertal for disse begrænsede beføjelsers vedkommende. Endelig fremhævede næstformanden, at præsidiets har valgt at gå forsigtigt frem med hensyn til tanken om en europæisk anklagemyndighed. En sådan kan oprettes med enstemmighed efter en udviklingsproces, der udgår fra Eurojust. Forfatningen behøver ikke at indeholde nogen forpligtelse i den henseende.

Et stort flertal af talerne roste generelt præsidiets artikeludkast for deres afbalancerede indhold og for kvaliteten af deres affattelse. De var også godt tilfredse med de betydelige fremskridt hen imod oprettelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der bliver resultatet, og navnlig sammenlægningen af søjlerne og anvendelsen af de generelle instrumenter og procedurer. Mange understregede, at disse artikler skulle kunne bane vejen for et stort fremskridt, hvilket er afgørende for et vellykket udfald af konventet som helhed. Disse talere gik især ind for, at man ophæver reglen om enstemmighed, da man i en udvidet Union med 25 medlemmer efter deres mening ellers næsten ikke vil kunne skride til handling på dette område og endnu mindre leve op til borgernes store forventninger. Hvad angår sikkerhed og retfærdighed støttede disse konventsmedlemmer derfor præsidiets forslag om at anvende kvalificeret flertal. Nogle foreslog, at man på visse særligt følsomme områder i givet fald anvender udvidet kvalificeret flertal eller indfører en overgangsperiode. Et meget begrænset antal konventsmedlemmer foretrak dog at bibeholde reglen om enstemmighed inden for hele den nuværende søjle 3.

Et stort antal konventsmedlemmer anmodede om at få slettet artikel 31 i del I af forfatningen, da de er imod visse nærmere enkeltheder eller under alle omstændigheder mener, at disse bør placeres i del II. Deres vigtigste kritikpunkt var, at denne bestemmelse kan give indtryk af, at den nuværende søjle 3 bliver ved med at bestå til trods for den bebudede sammenlægning. Andre konventsmedlemmer gik imidlertid ind for at bibeholde denne artikel eller kom med ændringsforslag til dens affattelse.

Artikel 1 i del II definerer de vigtigste mål og elementer, og der er kun fremsat nogle få redaktionelle forslag til den. Flere talere fandt det positivt, at man i denne artikel stadfæster princippet om respekt for de forskellige retssystemer og retstraditioner. Nogle konventsmedlemmer fremhævede også, at nærhedsprincippet er særligt vigtigt inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Artikel X i del II, der omhandler Det Europæiske Råds rolle, gav anledning til mange bemærkninger fra konventsmedlemmerne. Nogle var imod, at Det Europæiske Råd får en særlig rolle inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som det ikke har inden for Unionens andre indsatsområder. De anmodede derfor om at få slettet denne artikel. Visse konventsmedlemmer mente, at Det Europæiske Råd i medfør af denne bestemmelse kan give EU-lovgiveren (Rådet og Parlamentet) instrukser eller påbud og således fratage den beføjelser. De fik det svar, at præsidiets artikelforslag ikke kan fortolkes på den måde.

Et større antal konventsmedlemmer var ikke imod Det Europæiske Råds særlige funktion som sådan, men mente, at det måske vil være bedre at indsætte denne bestemmelse i den artikel i første del, der skal omhandle Det Europæiske Råd (artikel 15 i det foreløbige udkast, der blev omdelt i oktober 2002), og ikke i det kapitel i anden del af traktaten, der vedrører området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Andre afviste denne tanke og gik ind for, at bestemmelsen placeres i kapitlet om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Nogle gjorde opmærksom på, at omtalen af Det Europæiske Råds særlige rolle på dette område - uafhængigt af, hvor det er mest hensigtsmæssigt at omtale denne rolle - er en del af det samlede kompromis, der har gjort det muligt at afskaffe søjlekonstruktionen. De ønskede ikke at begynde at røre ved de elementer igen, der har gjort dette kompromis muligt.

Flere konventsmedlemmer stillede sig skeptisk til bestemmelsen i artikel 3 om de nationale parlamenters rolle. Nogle foreslog, at man sletter den og anvender en tærskel på en tredjedel for at udløse det hurtige varslingsystem i stedet for den lavere tærskel i stk. 2. Andre foreslog at placere denne bestemmelse i protokollen om de nationale parlamenter eller protokollen om anvendelse af proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet.

Mange konventsmedlemmer forsvarede dog de bestemmelser, præsidiets har foreslået, da de efter deres mening tager behørigt hensyn til konklusionerne fra Arbejdsgruppe X. Endelig mente andre, at forslagene ikke er ambitiøse nok til at beskytte de nationale parlamenters prærogativer. De fremsatte forskellige forslag i den henseende, især et forslag om, at Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter i fællesskab skal føre tilsyn med Europol i et blandet udvalg.

Artikel 4 om evalueringsmekanismer blev generelt positivt modtaget, selv om nogle konventsmedlemmer foreslog, at den blev slettet. Flere kom dog med forskellige forslag til affattelsen for at præcisere dens rækkevidde og virkninger. Man fremhævede evalueringsmekanismernes betydning, navnlig inden for det retlige samarbejde.

Artikel 5 om operationelt samarbejde blev godt modtaget, og kun ganske få konventsmedlemmer ønskede den slettet. Mange udtrykte tilfredshed med fordelingen mellem den udøvende funktion (operationelt samarbejde) og den lovgivende funktion. Flere af disse konventsmedlemmer ønskede, at den komité, der er nævnt i artiklen, nedsættes direkte ved forfatningen. Det blev gentagne gange understreget, at der er et vigtigt behov for at styrke det operationelle samarbejde. Blandt de konventsmedlemmer, der udtalte sig om denne bestemmelse, ønskede et meget stort flertal endelig, at artikel 5 udtrykkeligt kommer til at omfatte samarbejde om grænsekontrol. Disse konventsmedlemmer var af den opfattelse, at præsidiets tekst bør præciseres i den henseende.

Med hensyn til den initiativret, der tillægges en gruppe medlemsstater (artikel 8), var flere talere imod denne undtagelse fra Kommissionens initiativmonopol, hvorimod andre insisterede på, at der er tale om et afgørende element i det kompromis, arbejdsgruppen er nået frem til. Flere konventsmedlemmer mente dog, at man bør undersøge, hvordan denne initiativret kan gøres forenelig med den fælles beslutningsprocedure i betragtning af den særlige rolle, som Kommissionen spiller i denne procedure. Nogle kunne forestille sig, at man forpligter Kommissionen til på egne vegne at tage et initiativ på anmodning af en gruppe medlemsstater, men denne idé blev afvist af andre talere. Endelig foreslog nogle konventsmedlemmer, at man enten nedsætter mindstetærsklen for, hvor mange stater der kræves til et initiativ (f.eks. en femtedel af medlemsstaterne), eller forhøjer den (til en tredjedel).

Flere talere gik ind for, at artikel 9 (judiciel kontrol) blev slettet, da man af hensyn til overholdelsen af lovgivningen på dette følsomme område burde anvende Domstolens almindelige kompetenceordning uden på forhånd at udelukke nogen form for kompetence, og det under alle omstændigheder var indlysende, at Domstolen ikke kan efterprøve proportionaliteten af det nationale politiske operationer, der udføres i henhold til national ret. Flere andre konventsmedlemmer krævede imidlertid, at der i teksten opretholdes en bestemmelse om grænsen for kompetencen på dette område, idet nogle af dem dog præciserede, at de foretrækker at vende tilbage til affattelsen af den nuværende artikel 35, stk. 5, i TEU.

Artiklerne vedrørende asyl- og indvandringspolitikken (artikel 10, 11, 12 og 13 i præsidiets udkast) gav anledning til en lang række indlæg. Konventsmedlemmerne var som helhed af den opfattelse, at disse bestemmelser er ambitiøse, og at de på tilfredsstillende måde afspejler arbejdsgruppens konklusioner, især for så vidt angår den generelle anvendelse af kvalificeret flertal. Der blev fremsat bemærkninger og ændringsforslag til følgende punkter:

- Flere konventsmedlemmer ville gerne have det bekræftet, at begrebet "ydre grænser" i artikel 10 også omfatter søgrænser og ikke kun landgrænser. Konventets næstformand bekræftede, at dette svarer til præsidiets fortolkning.
- Nogle konventsmedlemmer så gerne, at det kom tydeligere frem, at afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser ikke udelukker, at den undtagelsesvis kan genindføres, hvis den offentlige orden trues. Nogle foreslog, at man i forfatningsudkastet overtager den bestemmelse fra Schengen-konventionen, der tillader dette (artikel 2).

For så vidt angår bestemmelsen i artikel 10 om gradvis indførelse af "et fælles system for integreret forvaltning af de ydre grænser" så flere talere gerne, at det i denne bestemmelse udtrykkeligt tillades eller endog foreskrives, at der oprettes et fælles grænsevagtkorps, som nogle går ind for tildeles egentlige håndhævelsesbeføjelser. Nogle få talere afviste denne tanke. Endelig understregede andre, at indførelsen af integreret forvaltning på ingen måde indebærer, at de nationale embedsmænd, der

står for kontrollen, får en anden status og bliver EU-tjenestemænd, således som førnævnte konventsmedlemmer synes at mene. Dette er ikke formålet med bestemmelsen. Ansvar for og forvaltningen af kontrollen ved de ydre grænser vil fortsat høre under medlemsstaterne, uanset om der indføres et fælles integreret system. Kontrolpersonalets administrative status vil ikke blive berørt.

- Flere konventsmedlemmer tilsluttede sig overgangen til kvalificeret flertal på asylområdet, men det forudsætter, at EU-lovgivningen kun kommer til at indeholde minimumsnormer. Andre gav derimod deres fulde tilslutning til præsidiets udkast og gjorde opmærksom på, at et sådant forslag ikke er acceptabelt, da det vil begrænse det område, der allerede er omfattet af EU-lovgivningen. Et konventsmedlem foreslog, at asylpolitikens eksterne dimension udtrykkes bedre, hvilket blev støttet af flere andre medlemmer; dette behøver efter deres mening ikke at ændre sammenhængen i denne politiks interne dimension.
- Indvandring var også genstand for flere indlæg. Nogle konventsmedlemmer ønskede en ambitiøs fælles EU-politik. Der var imidlertid delte meninger om, hvorvidt retsgrundlaget for indvandringspolitikken også bør omfatte adgang til beskæftigelse. Flere konventsmedlemmer mente, at dette spørgsmål bør høre under de enkelte medlemsstaters kompetence eller afgøres ved enstemmighed. Endvidere understregede flere talere, at formålet med denne politik ikke kan være at fastsætte indvandringskontingenter for hver medlemsstat.
- Nogle konventsmedlemmer var imod indførelsen af princippet om solidaritet i artikel 13. De mente, at denne bestemmelse ligger uden for asyl-, indvandrings- og grænsepolitikken. Andre stillede sig skeptisk til den praktiske rækkevidde af begrebet "solidaritet" eller ønskede den begrænset til finansiel solidaritet. Flere andre konventsmedlemmer understregede dog betydningen af denne artikel og gik ind for, at den bevares.

For så vidt angår samarbejde om civilretlige spørgsmål drejede debatten sig især om, i hvilken udstrækning der kan anvendes kvalificeret flertal i forbindelse med familieret. Mange konventsmedlemmer støttede reglen om enstemmighed på dette område, mens andre krævede, at man generelt

går over til kvalificeret flertal. Nogle forsvarede præsidiets kompromisløsning, der går ud på kun at anvende kvalificeret flertal i forbindelse med forældreansvar. Flere bemærkede desuden, at det under alle omstændigheder bør slås fast, at stk. 3 kun finder anvendelse inden for rammerne af artiklen som helhed, og at der ikke skabes særskilt almindelig kompetence på det familieretlige område. Endelig gik nogle konventsmedlemmer ind for at harmonisere den materielle civilret på enkelte områder, der skal nævnes udtrykkeligt.

Med hensyn til artikel 15, 16 og 17 støttede mange konventsmedlemmer den balance, der er opnået med disse artikler. Et konventsmedlem fandt dog, at der endnu ikke er tilstrækkelig balance mellem gensidig anerkendelse (som han glædede sig over at se stadfæstet i forfatningen) og indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne. Et mindretal af konventsmedlemmerne krævede enstemmighed for hele dette område (jf. ovenfor), hvorimod nogle kun krævede det for artikel 16 (strafferetspleje) eller kun på strafferettens "centrale områder". Denne holdning blev kritiseret af flere andre talere. Flere konventsmedlemmer ønskede endvidere, at den indbyrdes tilnærmelse af strafferetsplejen (artikel 16) bør have en grænseoverskridende dimension for dermed at udelukke dens rent interne aspekter. Nogle konventsmedlemmer gik ind for en bestemmelse, der bevarer medlemsstaternes kompetence til at indgå internationale aftaler på det retlige område og med hensyn til politisamarbejde.

Mange konventsmedlemmer stillede sig positivt til artikel 17 om indbyrdes tilnærmelse af den materielle strafferet. Nogle ønskede dog en mere ambitiøs artikel og især et "fælles grundlag" i stedet for blot mindsteregler. Andre stillede sig skeptisk til rækkevidden af andet led i artikel 17 (der tillader indbyrdes tilnærmelse på alle de områder, hvor der begås kriminalitet, som berører EU's politikker): de fandt dette led for bredt og foreslog, at der opstilles endnu en liste over kriminalitetsområder til præcisering af denne bestemmelse. Et konventsmedlem insisterede på, at der generelt er behov for at definere Unionens beføjelser mere præcist (hun fik det svar, at beføjelserne allerede defineres meget mere præcist og snævert i de foreslåede nye artikler end i de nuværende artikler).

Artiklerne om Europol og Eurojust blev positivt modtaget, men der blev fremsat redaktionelle forslag med hensyn til beskrivelsen af disse organers mulige opgaver (stk. 2 i de respektive artikler). Nogle konventsmedlemmer foreslog dog at give disse artikler mere vægt ved at fastsætte opgaverne direkte i forfatningen og ikke overlade dem til lovgiverens skøn, således som det foreslås i præsidiets artikler. Andre gik derimod ind for, at en udvidelse af Europol's opgaver kun skal kunne vedtages med enstemmighed.

Der var en specielt livlig debat om forslaget vedrørende den europæiske anklagemyndighed (artikel 20). En række talere var imod dette forslag og understregede, at de hverken er overbevist om den praktiske nødvendighed af at oprette en anklagemyndighed eller om en sådan myndigheds forenelighed med de forskellige nationale strafferetssystemer. De mente, at det måtte være tilstrækkeligt at udbygge Eurojust. Mange medlemmer støttede imidlertid tanken om en europæisk anklagemyndighed, og flere af dem ønskede, at anklagemyndighedens oprettelse indskrives som en forpligtelse i forfatningen, og at den endog kan oprettes med kvalificeret flertal (nogle medlemmer foretrak dog udvidet kvalificeret flertal). Nogle medlemmer foreslog, at anklagemyndigheden kun skulle retsforfølge svig til skade for Unionens finansielle interesser. Andre var derimod tilfredse med den nuværende affattelse, som giver lovgiveren stor frihed.

Formanden for Arbejdsgruppe X, John Bruton, udtrykte i sine konklusioner først og fremmest tilfredshed med medlemmernes generelt positive og konstruktive modtagelse af præsidiets forslag. Han medgav, at det stadig kan drøftes, hvor det vil være bedst at placere bestemmelserne om Det Europæiske Råd og de nationale parlamenter, herunder deres rolle i evalueringsmekanismen, men gjorde opmærksom på, at bestemmelserne i substansen er en del af det kompromis, gruppen er nået frem til. Formanden bekræftede princippet om, at en gruppe medlemsstater får initiativret, samt tærsklen på en fjerdedel, som han anså for at være "rimelig", men erkendte, at det skal undersøges, hvordan den fælles beslutningsprocedure kan fungere i den sammenhæng. Han understregede endvidere, at formålet med artikel 14, stk. 3, ikke er en omfattende harmonisering af den materielle civilret, men at præsidiet har villet foreslå en kompromisløsning, der ville gøre det muligt at komme videre på et ganske bestemt område, dvs. forældreansvar. Som svar på kritikken af artiklen om

strafferetspleje gjorde formanden opmærksom på, at denne artikel under alle omstændigheder kun tager sigte på minimumsregler, og at gruppens høring af eksperter har vist, at der i praksis er et særligt behov for at foretage en indbyrdes tilnærmelse af retsplejereglerne, så man bedre kan bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet. Han fandt desuden, at gradvis udarbejdelse af minimumsregler på dette område vil betyde, at tanken om en europæisk anklagemyndighed med tiden vil vise sig at være mindre kontroversiel end i dag. Han tilføjede, at den middelvej, præsidiet foreslår, dvs. blot at etablere et valgfrit retsgrundlag (der kræver enstemmighed), forekommer ham at være den rette vej på baggrund af debatten. Formanden var tilfreds med den klare støtte til artiklen om materiel strafferet, idet han dog nøje noterede sig, at nogle ønsker en bedre begrænsning af rækkevidden af andet led. Præsidiet vil behandle de mulige løsninger. Formanden udtrykte sin tilfredshed med, at næsten alle regeringsrepræsentanterne havde deltaget meget aktivt og konstruktivt i debatten.

2. Fremlæggelse af artikeludkast

Unionens demokratiske liv

Næstformand Dehaene fremlagde udkast til artikel 33-37, der tager sigte på at skabe større gennemsigtighed i Unionens aktiviteter og bringe borgerne nærmere på Unionen ved at indføre en dialog mellem institutionerne og civilsamfundet.

Unionen og dens nærområder

Næstformand Dehaene fremlagde et udkast til artikel 42 om Unionen og dens nærområder. Han understregede, at der er tale om en nyskabende artikel, der tager sigte på at fastsætte en ramme om de fremtidige forbindelser mellem Unionen og dens nabolande baseret på bilaterale aftaler.

Medlemskab af Unionen samt almindelige og afsluttende bestemmelser

Næstformand Dehaene fremlagde bestemmelser om medlemskab af Unionen, der skal indsættes i afsnit X i del II i forfatningen, og bestemmelser til del III, der indeholder de almindelige og afsluttende bestemmelser.

Han henledte især opmærksomheden på afsnit X, eftersom det omhandler alt, hvad der vedrører medlemskab af Unionen: kriterierne for medlemskab og proceduren for tiltrædelse af Unionen, grundene til suspension af en medlemsstats rettigheder, som de følger af forfatningen, og proceduren for en medlemsstats frivillige udtræden af Unionen. Han tilføjede, at dette afsnit indeholder to vigtige nyheder i forhold til de nuværende traktater: der fastsættes udtrykkeligt kriterier for medlemskab af Unionen, og der gives mulighed for et medlems frivillige udtræden af Unionen.

Næstformanden omtalte herefter bestemmelserne i del III, hvor man til dels har overtaget de almindelige og afsluttende bestemmelser fra de nuværende traktater, men samtidig har foretaget nogle ændringer i visse af dem og tilføjet to nye bestemmelser om ophævelse af de nuværende traktater og om, at den nye enhed "Den Europæiske Union" skal træde i stedet for Det Europæiske Fællesskab og den tidligere Europæiske Union. Sidstnævnte tilføjelse i traktaten afspejler konventets ønske om, at forfatningen ikke blot ændrer de nuværende traktater, men træder i stedet for dem.

Næstformanden oplyste, at de på mødet fremlagte artikler vil blive behandlet af konventet på plenarmødet den 24.-25. april, og at fristen for indsendelse af ændringsforslag er den 11. april, så de kan komme med i sekretariatets analyse.

Endelig oplyste næstformanden deltagerne om, at præsidiets efter nærmere overvejelser har besluttet ikke at forelægge noget tekstudkast vedrørende den åbne koordinationsmetode. Præsidiets er overbevist om, at koordinationen af de nationale politikker allerede er omfattet af andre artikler, især på området "understøttende handling", jf. udkastet til artikel 15. Præsidiets finder, at en ny generel artikel om den åbne koordinationsmetode ikke vil styrke, men derimod svække muligheden for at anvende den, og at en sådan artikel vil skabe forvirring i forbindelse med afgrænsningen af kompetencen mellem Unionen og medlemsstaterne. Næstformanden oplyste, at præsidiets dog stiller sig åbent til eventuelle forslag fra konventsmedlemmerne.

3. Artikel 38-40: Unionens finanser

Indledning

Jean-Luc Dehaene åbnede debatten og gjorde opmærksom på, at præsidiet først skal tilpasse udkastet til artikel 38-40 i lyset af de igangværende drøftelser og resultaterne af arbejdet i den diskussionskreds om budgetproceduren, som ledes af Henning Christophersen, og som forventedes at afslutte sit arbejde samme eftermiddag. Han meddelte, at der med Iñigo Méndez de Vigo som leder er oprettet en ny diskussionskreds om egne indtægter (mandatet, der er godkendt af præsidiet, blev omdelt på mødet, jf. dok. CONV 654/03).

Jean-Luc Dehaene gennemgik dernæst de 69 indkomne ændringsforslag, som udtrykker meget forskellige indbyrdes holdninger. Han var dog i stand til at drage følgende konklusioner:

- Der synes at være konsensus om forslaget om at de finansielle overslag, der skal fastsætte bindende lofter for de enkelte udgiftsområder som en bindende ramme for det årlige budget, formelt indsættes i forfatningen.
- De budgetmæssige principper, som præsidiet foreslår i udkastet til artikel 39, er blevet vel modtaget. Nogle har foreslået at tilføje princippet om tilvejebringelse af de nødvendige midler, som i øjeblikket er omhandlet i EU-traktatens artikel 6, stk. 4.
- For så vidt angår egne indtægter tager mange af ændringsforslagene sigte på at lade muligheden stå åben for at indføre europæiske skatter.

Men de fleste af ændringsforslagene vedrører beslutningsprocedurerne, det være sig ordningen for egne indtægter, de finansielle overslag eller det årlige budget. De udtrykker for det meste indbyrdes modstridende synspunkter.

Status over drøftelserne i diskussionskredsen om budgetproceduren

Inden Jean-Luc Dehaene åbnede debatten, bad han Henning Christophersen redegøre for, hvor langt man var kommet i diskussionskredsen om budgetproceduren.

Henning Christophersen oplyste, at der efterhånden synes at være konsensus i kredsen om at indsatte de finansielle overslag i forfatningen, således at de bliver juridisk bindende. Det vil gøre det muligt at forenkle budgetproceduren, så man kan afskaffe de proceduremæssige forskelle mellem obligatoriske udgifter (OU) og ikke-obligatoriske udgifter (IOU).

Han oplyste endvidere, at det under debatten i kredsen blev klart, at der skal tages hensyn til tre forskellige niveauer, når man skal drøfte de nærmere regler for opførelse af den "finansielle ramme" i forfatningen (kredsen foreslår i øvrigt at ændre overslagenes betegnelse til "flerårig finansiell ramme"). Det skal afgøres, hvilke bestemmelser vedrørende denne "flerårige finansielle ramme" der skal med i forfatningens del I, hvilke bestemmelser der skal indsættes i del II, og endelig hvad der skal fastsættes i den afledte ret i form af retsakter, der vedtages med hjemmel i forfatningen.

De fleste af medlemmerne finder, at forfatningens del I skal indeholde en særlig artikel om den "finansielle ramme", der bør indeholde følgende elementer:

- en præcisering af, at den "finansielle ramme" er bindende for det årlige budget,
- princippet om, at den "finansielle ramme" fastsætter de bindende beløb for de årlige lofter for forpligtelsesbevillinger for de enkelte udgiftsområder inden for rammerne af Unionens egne indtægter,
- desuden også det retsgrundlag, der giver institutionerne hjemmel til for en given periode at vedtage den retsakt, der indeholder selve den "finansielle ramme" og følgelig beslutningsproceduren. Kredsen synes at foretrække en procedure, hvor Kommissionen har initiativretten, men som er en undtagelse fra konsekvenserne af Kommissionens initiativret, når det drejer sig om afstemninger i Rådet. Rådet, der træder sammen på højeste politiske niveau, skal da vedtage loven om den flerårige finansielle ramme med udvidet kvalificeret flertal, hvis et sådant flertal defineres i forfatningen i en bredere kontekst, ellers med kvalificeret flertal. Det træffer afgørelse efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.

Forfatningens del II bør indeholde:

- princippet om, at den "finansielle ramme" ikke kun fastsætter beløbsstørrelsen for de årlige lofter for forpligtelsesbevillinger for de enkelte udgiftsområder, men også beløbsstørrelsen for det årlige loft for betalingsbevillinger. Antallet af udgiftsområder bør begrænses for ikke at tage substansen ud af det årlige budget,
- princippet om et fleksibilitetsinstrument, hvis nærmere enkeltheder fastsættes i selve "rammen",
- varigheden af den periode, der dækkes af den "finansielle ramme", og som skal være på mindst 5 år,
- en mekanisme for det tilfælde, at proceduren for vedtagelse af "rammen" ikke kan afsluttes, og som kunne bestå i at forlænge det sidste år af den foregående "ramme",
- princippet om, at budgetmyndigheden og Kommissionen sørger for at tilvejebringe de nødvendige midler, for at Unionen kan opfylde sine retlige forpligtelser over for tredjepart.

Man var endnu ikke nået frem til nogen konklusioner om den årlige procedure, men det ser ud til, at der vil kunne skabes konsensus om følgende forslag:

- Kommissionen forelægger budgetforslaget, hvilket bl.a. indebærer, at den kan ændre sit forslag indtil forligsproceduren. Dette foregriber ikke afstemningsreglerne i Rådet.
- Der skelnes ikke længere mellem obligatoriske udgifter og ikke-obligatoriske udgifter. Dette forudsætter en styrkelse af budgetdisciplinen gennem formalisering af den "finansielle ramme" i forfatningen og navnlig ved at indsætte princippet om, at budgetmyndigheden og Kommissionen sørger for at tilvejebringe de nødvendige midler for at Unionen kan opfylde sine retlige forpligtelser over for tredjepart.
- Proceduren skal formalisere de høringsmekanismer, der er etableret i praksis.
- Proceduren kan afkortes: den indledes den 1. september og afsluttes omkring midten af december. Der finder kun én behandling sted i hver institution, Europa-Parlamentet og Rådet plus en forligsfase.

Kredsen er endnu ikke nået til enighed om, hvilken procedure man skal følge, hvis de to institutioner ikke når til enighed.

Debatten

For så vidt angår proceduren for vedtagelse af ordningen med egne indtægter, ønskede nogle konventsmedlemmer at ændre proceduren, medens andre ville bibeholde den, som den er. En hel del konventsmedlemmer mener, at man ved at bibeholde den nuværende procedure, der ikke alene kræver enstemmighed i Rådet, men også en national ratificering, vil kunne undergrave Unionens evne til at finansiere sine politikker i fremtiden. Andre konventsmedlemmer gik derimod ind for at bevare den nuværende procedure, ikke mindst for at bevare de nationale parlamenters beføjelser på dette område.

Mange konventsmedlemmer går ind for at styrke Europa-Parlamentets rolle i proceduren.

De, der ønsker en smidigere procedure for vedtagelse af ordningen med egne indtægter, påpegede, at den nuværende procedure ikke forekommer egnet til at skabe nye "egentlige" egne indtægter ud over de nationale bidrag. Derfor støttede en række konventsmedlemmer tanken om at åbne mulighed for at indføre europæiske skatter. Nogle talere foreslog en dobbelt procedure: den nuværende procedure til fastsættelse af loftet over indtægterne og en smidigere procedure til indtægtsordningens øvrige aspekter. Andre ønskede at bibeholde den nuværende ordning: Den har tidligere gjort det muligt at indføre nye indtægter.

Der er bred opbakning omkring præsidiets forslag om en formel indsættelse af de finansielle overslag i forfatningen. Disse overslag skal fastsætte lofter for udgifterne under de enkelte udgiftsområder, som bliver en bindende juridisk ramme for det årlige budget. Holdningerne var delte med hensyn til proceduren. Mange talere fandt, at Rådet bør spille en fremtrædende rolle i forbindelse med fastlæggelsen af overslagene. Nogle konventsmedlemmer foreslog, at man anvender den fælles beslutningsprocedure. Nogle enkelte fandt, at Rådet bør træffe afgørelse med enstemmighed, i det mindste om lofterne for udgifterne under de enkelte udgiftsområder.

Med hensyn til overslagenes varighed ser flere konventsmedlemmerne gerne, at den bliver sammenfaldende med Europa-Parlamentets og Kommissionens politiske mandat.

Mange af konventsmedlemmerne går ind for at afskaffe den nuværende skelnen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter. Ifølge en del af dem kan dette dog kun ske, såfremt to betingelser er opfyldt: dels bør lofterne for udgifterne inden for de enkelte udgiftsområder gøres juridisk bindende gennem en formel indsættelse af de finansielle overslag i forfatningen, og dels bør princippet om, at budgettet skal indeholde de nødvendige bevillinger til at dække de retlige forpligtelser over for tredjepart, indarbejdes i forfatningen.

De samme betingelser vil ifølge disse talere samtidig gøre det muligt at forenkle den årlige procedure efter den fælles beslutningsprocedure. Der er desuden bred konsensus om tanken om at omstrukturere den årlige budgetprocedure på grundlag af en forenklet fælles beslutningsprocedure. Der er imidlertid opstået uenighed om, hvilken mekanisme der skal benyttes, såfremt Europa-Parlamentet og Rådet ikke når til enighed. Nogle ønsker, at Europa-Parlamentet skal have det sidste ord, som det er tilfældet efter den nuværende procedure for ikke-obligatoriske udgifter. Andre har foreslået, at det laveste af de foreslåede beløb opføres på budgettet.

Nogle talere ønskede, at der indføres særlige procedureregler for så vidt angår budgettet for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Nogle ønskede at overlade initiativretten til Kommissionen, både med hensyn til overslagene og det årlige budget, uden at de dog dermed tog stilling til reglerne for beslutningstagningen i Rådet.

En del konventsmedlemmer fandt, at der er en samlet logik i budgetprocedurerne, og at balancen mellem institutionerne skal sikres inden for rammerne af denne logik. Nogle anbefalede en institutionel fremgangsmåde, hvor Rådet skal have det sidste ord med hensyn til indtægterne og Europa-Parlamentet med hensyn til udgifterne.

Der synes at være bred tilslutning til de budgetmæssige principper, som præsidiets har foreslået i artikel 39. Nogle konventsmedlemmer har dog foreslået at tilføje princippet om tilvejebringelse af de nødvendige midler, som i øjeblikket er omhandlet i EU-traktatens artikel 6, stk. 4.

Nogle talere insisterede på princippet om budgettets enhed og gjorde sig til talsmænd for, at Den Europæiske Udviklingsfond skal opføres på budgettet.

Konklusioner

Jean-Luc Dehaene konkluderede, at konventsmedlemmerne gennem deres indlæg havde bekræftet de samme konklusioner, som kan uddrages af de forelagte ændringsforslag, herunder:

- for så vidt angår ordningen med egne indtægter, er mange af konventsmedlemmerne betænkelige ved den fremtidige finansiering af Unionen, såfremt man bibeholder kravene om enstemmighed i Rådet og national ratificering. Nogle af talerne gik dog kraftigt ind for at bibeholde den nuværende procedure,
- er der konsensus om forslaget om en formel indsættelse af de finansielle overslag i forfatningen. Mange af talerne ønsker, at den finansielle ramme skal have samme varighed som institutionernes mandat,
- synes de foreslåede principper for budgettet at være accepteret,
- er der blevet formuleret et ønske om forenkling af den årlige procedure. Den nuværende skelnen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter synes at kunne afskaffes på visse betingelser. Der kan eventuelt indføres særlige procedurer for FUSP.

4. Spørgetid

Som svar på spørgsmål fra henholdsvis Ben Fayot og Caspar Einem kunne Jean-Luc Dehaene oplyse følgende:

- mødet den 16. april mellem konventets formand og Det Europæiske Råd er det møde, der oprindeligt skulle have fundet sted den 20. marts, men som måtte udsættes som følge af de internationale begivenheder. Disse møder afholdes i overensstemmelse med Laeken-erklæringen. Formanden forelægger en mundtlig rapport for Det Europæiske Råd, som i kraft af sine drøftelser kan tilføre en nyttigt input, der dog ikke skal betragtes som "retningslinjer" for konventet,
 - i konventets afsluttende fase, når der skal skabes konsensus om hele teksten, må der fastlægges en ny arbejdsform.
-

Plenarmødet torsdag den 3. og fredag den 4. april 2003

TALERLISTE

efter indlæggenes rækkefølge

Torsdag den 3. april

**1. Debat om udkastet til artikler om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed
(CONV 614/03, CONV 644/03)**

Teija TIILIKAINEN - Finland (regeringen)
Frans TIMMERMANS - Nederlandene (parlamentet)
Jan KOHOUT - Den Tjekkiske Republik (regeringen)
Alberto COSTA - Portugal (parlamentet)
Dick ROCHE - Irland (regeringen)
António VITORINO – Kommissionen
Paraskevas AVGERINOS - Grækenland (parlamentet)
Peter HAIN - Det Forenede Kongerige (regeringen)
Andrew DUFF - Europa-Parlamentet
Alain LAMASSOURE - Europa-Parlamentet
(*Blåt kort : Voggenhuber, Abitbol, Meyer*)
Rytis MARTIKONIS - Litauen (regeringen)
Marietta GIANNAKOU - Grækenland (parlamentet)
Timothy KIRKHOPE - Europa-Parlamentet
Oguz DEMIRALP - Tyrkiet (regeringen)
Erwin TEUFEL - Tyskland (parlamentet)
John CUSHNAHAN - Europa-Parlamentet
Göran LENNMARKER - Sverige (parlamentet)
Neli KUTSKOVA- Bulgarien (regeringen)
(*Blåt kort: Gerhards, Cushnahan,*)
Esko HELLE - Finland (parlamentet)
George KATIFORIS - Grækenland (regeringen)
Ben FAYOT - Luxembourg (parlamentet)
Manuel LOBO ANTUNES - Portugal (regeringen)
Jürgen MEYER - Tyskland (parlamentet)
Danuta HÜBNER – Polen (regeringen)
Gianfranco FINI - Italien (regeringen)
Hannes FARNLEITNER - Østrig (regeringen)
Franc HORVAT - Slovenien (parlamentet)
René van der LINDEN - Nederlandene (parlamentet)
(*Blåt kort: Van Lancker, Mac Cormick, Mendez de Vigo, Badinter, Stuart*)
Elmar BROK - Europa-Parlamentet
Dominique de VILLEPIN - Frankrig (regeringen)
Algirdas GRICIUS - Litauen (parlamentet)
Henning CHRISTOPHERSEN - Danmark (regeringen)
Jan FIGEL - Slovakiet (parlamentet)
Eugen BÖSCH - Østrig (parlamentet)

Johannes VOGGENHUBER - Europa-Parlamentet
(Blåt kort: MacIennan of Rogart, Roche, Würmeling)
 Peter SERRACINO-INGLOTT - Malta (regeringen)
 Hanja MAIJ-WEGGEN - Europa-Parlamentet
 Eduarda AZEVEDO - Portugal (parlamentet)
 Dimitij RUPEL - Slovenien (regeringen)
 Elena PACIOTTI - Europa-Parlamentet
 Vytenis ANDRIUKAITIS - Litauen (parlamentet)
 Edmund WITTBRODT - Polen (parlamentet)
 Péter BALÁZS - Ungarn (regeringen)
 Sylvia-Yvonne KAUFMANN - Europa-Parlamentet
 Pierre LEQUILLER - Frankrig (parlamentet)
 Puiu HASOTTI - Rumænien (parlamentet)
(Blåt kort: MacIennan of Rogart, Teufel, MacCormick)
 Joschka FISCHER - Tyskland (regeringen)
 Gisela STUART - Det Forenede Kongerige (parlamentet)
 Diego LÓPEZ GARRIDO - Spanien (parlamentet)
 Alfonso DASTIS - Spanien (regeringen)
 Cristiana MUSCARDINI - Europa-Parlamentet
 Rihards PIKS - Letland (parlamentet)
 Jens-Peter BONDE - Europa-Parlamentet
 Hildegard PUWAK - Rumænien (regeringen)
(Blåt kort: Roche, Lennmarker, van Eekelen, Duff, MacCormick)
 Lena HJELM-WALLÉN - Sverige (regeringen)
 Caspar EINEM - Østrig (parlamentet)
 Gijs de VRIES - Nederlandene (regeringen)
 Antonio TAJANI - Europa-Parlamentet
 Hubert HAENEL - Frankrig (parlamentet)
 Anne VAN LANCKER - Europa-Parlamentet
 David HEATHCOAT-AMORY - Det Forenede Kongerige (parlamentet)
 Henrik HOLOLEI - Estland (regeringen)
 Alexandru ATHANASIU - Rumænien (parlamentet)
 Sören LEKBERG - Sverige (parlamentet)
(Blåt kort: Vitorino, Christophersen, Würmeling, Peltomaki, Hain, MacCormick, Dybkjær, Meyer, Einem, Bruton)

Fredag den 4. april

3. Debat om udkastet til artikler om finanserne (CONV 602/03, CONV 643/03)

Henning CHRISTOPHERSEN - Danmark (regeringen)
 Pierre LEQUILLER - Frankrig (parlamentet)
 Alfonso DASTIS - Spanien (regeringen)
 Andrew DUFF - Europa-Parlamentet
 Jürgen MEYER - Tyskland (parlamentet)
 Danuta HÜBNER - Polen (regeringen)
 Michel BARNIER - Kommissionen
 Elmar BROK - Europa-Parlamentet
 Göran LENNMARKER - Sverige (parlamentet)
 Alain LAMASSOURE - Europa-Parlamentet

Hanja MAIJ-WEGGEN - Europa-Parlamentet
Hans Martin BURY - Tyskland (regeringen)
Josep BORRELL - Spanien (parlamentet)
Peter HAIN - Det Forenede Kongerige (regeringen)
(Blåt kort: Tomlinson, Lennmarker, Fayot)
Valdo SPINI - Italien (parlamentet)
Guntars KRASTIS - Letland (parlamentet)
Filadelfio BASILE - Italien (parlamentet)
Carlos CARNERO GONZÁLEZ - Europa-Parlamentet
Guilherme NAZARE PEREIRA - Portugal (parlamentet)
Pierre CHEVALIER - Belgien (regeringen)
Cristiana MUSCARDINI - Europa-Parlamentet
Vytenis ANDRIUKAITIS - Litauen (parlamentet)
Roberts ZILE - Letland (regeringen)
Franc HORVAT - Slovenien (parlamentet)
Erwin TEUFEL - Tyskland (parlamentet)
Lena HJELM-WALLÉN - Sverige (regeringen)
Gijs de VRIES - Nederlandene (regeringen)
Pascale ANDREANI - Frankrig (regeringen)
Manuel LOBO ANTUNES - Portugal (regeringen)
Sören LEKBERG - Sverige (parlamentet)
Esko SEPPÄNEN - Europa-Parlamentet
Marta FOGLER - Polen (parlamentet)
Teija TIILIKAINEN - Finland (regeringen)
Hannes FARNLEITNER - Østrig (regeringen)
(Blåt kort: Demetriou, Barnier)
